



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1521

Bogotá, D. C., lunes, 28 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 193 DE 2022 SENADO

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, y se crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 193 DE 2022 SENADO, "POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 5 DE 1992, Y SE CREA LA COMISIÓN LEGAL DE PAZ Y POSCONFLICTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Bogotá D.C., 28 de Noviembre de 2022.

Senador

FABIO AMÍN SALAME

Presidente

Comisión Primera Constitucional de Senado

E. S. D.

Ref: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley orgánica número 193 de 2022 Senado

Señor Presidente,

En cumplimiento de la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera nos hiciera como Senadores Ponentes del proyecto de ley orgánica de la referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el Reglamento Interno del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley orgánica 193 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 5 de 1992, y se crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República", en los siguientes términos:

I. TRAMITE LEGISLATIVO

El 20 de septiembre de 2022 se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley orgánica No. 193 de 2022, " Por medio del cual se modifica y adiciona la ley 5ª de 1992 y se crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Posteriormente y una vez allegado el expediente a la Comisión Primera de Senado, la Mesa Directiva de la Comisión designó como ponente para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de la referencia, al Senador Roy Barreras, designación que fue adicionada el 25 de noviembre con la designación como ponente del Senador Ariel Ávila, razón por la cual en cumplimiento del mandato legal nos permitimos rendir el respectivo informe de ponencia ante su despacho, a fin de darle el correspondiente trámite en primer debate en esa célula legislativa.

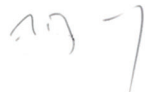

II. OBJETO Y CONTENIDO

Teniendo en cuenta el contenido del presente proyecto de ley, el objeto de esta iniciativa es la creación legal de la Comisión de Paz y Postconflicto, teniendo en cuenta la trascendencia, necesidad de permanencia, impacto en la gestión y garantía de continuidad como política de Estado, del seguimiento, control político, vigilancia y promoción del derecho constitucional a la paz, de los deberes y obligaciones derivados del mismo para las diferentes autoridades del Estado Colombiano, de la implementación normativa y de política pública de los acuerdos o negociaciones de paz, de los compromisos internacionales del Estado Colombiano en esta materia, así como de los demás escenarios en los cuales sea posible que el Congreso integre sus facultades para la garantía de ese derecho constitucional de todos los colombianos.

En este sentido resulta importante resaltar, el contenido del proyecto, con los siguientes ejes temáticos:

- i) **Promoción y facilitación del diálogo y negociación para construir escenarios de paz y reconciliación.** Es necesario la constitución de un mandato legal que entregue seguridad jurídica frente a la labor del Congreso de la República en la facilitación y mediación en los procesos de diálogo y negociación en los conflictos armados, sin que ello vaya en contravía de las facultades constitucionales del Gobierno nacional en cabeza del señor Presidente de la República, a fin de que desde la legalidad con plena aplicación del principio democrático y de representación política del Estado, se permita la mejor participación de los miembros del Congreso y en particular de quienes integren esta célula legislativa, frente a esos escenarios en los que se promueva la construcción de una paz estable y duradera que facilite la terminación de los conflictos, y el cese de la violencia permita avanzar hacia el desarrollo integral en los territorios.

<p>ii) Seguimiento, vigilancia y control a los mecanismos de implementación de los acuerdos de paz. Es necesario que desde el Congreso de la República y con el elemento de especialidad y permanencia, una célula legislativa tenga a cargo la función de seguimiento a la implementación de los diferentes mecanismos en cada una de las etapas de los procesos de negociación y acuerdos de paz, así como de las acciones de carácter humanitario, dirigidas a la facilitar escenarios de consenso, preservación y promisión de la paz, participación democrática en los territorios y representación legítima del pueblo frente a las decisiones que se tomen para la paz en el territorio nacional.</p> <p>iii) Cultura de paz. Desde el Congreso se legitiman las acciones de promoción de la cultura de paz y prevención de diferentes tipos de violencia que impiden el desarrollo integral de los territorios y afectan de manera grave el tejido social de las comunidades, por lo que la integración por mandato legal, con ánimo de permanencia y bajo una política de paz de Estado, de una Comisión Legal del paz al interior del Congreso, debe dirigir sus esfuerzos a la educación, promoción y erradicación de diferentes tipos de violencia y la resolución pacífica de conflictos.</p> <p>III. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO</p> <p>Las modificaciones que se proponen a la Comisión Primera del Senado en el presente informe de ponencia, radican principalmente en una mejor redacción para la mayor comprensión del texto del articulado, con cambios meramente gramaticales de puntuación.</p> <p>Adicionalmente y dada la importancia en la necesidad de contar con personal que tenga amplios conocimientos profesionales para acompañar el funcionamiento al interior de la Comisión, se propone adicionar a la planta de personal de la respectiva Comisión el cargo de Asesor Grado 2, que garantice una asesoría de nivel profesional en los conocimientos, experiencia y visión jurídica y académica de los temas que maneja la comisión legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el título del proyecto de ley se elimina la conjunción Y, y en su lugar se coloca una coma, para mejorar la redacción y dar mayor claridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 2. Se hace algunos ajustes gramaticales de puntuación. Se adiciona al final del artículo la frase, <u>así como de ocho (8) miembros de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP)</u>, para darle mayor claridad a la integración de la comisión. - Artículo 3. A fin de mejorar la redacción del texto, se elimina la conjunción y del primer inciso, y se deja una coma en su lugar, adicionando a la frase <u>"en los"</u> para aclarar que la mediación en los procesos de diálogo y negociación se hará <u>en los</u> conflictos internos en Colombia. - Artículo 4. A fin de darle mayor claridad al texto del articulado, se cambia la palabra interparlamentaria por bicameral y al final del artículo se adiciona la palabra respectiva, en cuanto a la Mesa directiva de la Comisión. Igualmente, se reenumeran los parágrafos 1 y transitorio, y se ajusta el articulado para mejorar la redacción y claridad del contenido de la norma en cuanto a la elección de los representantes de las Circunscripciones Especiales de Paz, que tendrán ocho (8) cupos dentro de la integración de la Comisión Legal de Paz y Posconflicto, así como la forma y periodo de su elección. - Artículo 5. Para mayor claridad e integralidad de las funciones de la Comisión respecto de los procesos de paz como de la etapa de posconflicto, se adiciona al numeral 6 del artículo, así: "6. Facilitar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de paz, <u>así como en la implementación de los acuerdos de paz.</u>" - Artículo 9°. Se adiciona al artículo que modifica el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.14, con el cargo de Asesor Grado 2 de la Comisión de Paz. - Artículo 10. Se adiciona al final del artículo la palabra <u>Postconflicto</u>, refiriéndose al nombre completo de la Comisión de Paz y Posconflicto. <p>IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</p> <p>Así las cosas, como ponentes del proyecto de ley orgánica de la referencia, nos permitimos poner en consideración de los miembros de la Comisión Primera</p>
<p>Constitucional del Senado, el contenido del articulado propuesto, sobre el que se exponen las siguientes consideraciones:</p> <p>El proyecto de ley orgánica contiene el objeto, las funciones, atribuciones y las reglas de funcionamiento de la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República, en el que se recogen las propuestas de los integrantes que conforman las actuales Comisiones Accidentales de Paz del Senado de la y de la Cámara de Representantes, así como disposiciones contenidas en el proyecto de ley 230/2015 Cámara, presentado en su momento por los integrantes de la Comisión Accidental de Paz de la Cámara de Representantes, y que constituye un importante antecedente al origen del presente proyecto de ley.</p> <p>En la legislación vigente el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento Interno del Congreso- establece que los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas, con el propósito de lograr el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa. De acuerdo con esta competencia, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes en uso de sus facultades legales y en especial la que le confirió la Constitución y la Ley 5ª de 1992, designó en primera instancia la Comisión Accidental de Acompañamiento al Proceso de Paz, mediante la Resolución número MD-1992 de 2004, para acompañar los procesos de paz que venía adelantando el gobierno con los grupos de autodefensas, con el ELN, o con cualquier otro grupo que iniciara conversaciones con el Gobierno nacional.</p> <p>Posteriormente, en el año 2006, la Mesa Directiva considerando que la consecución de la paz en Colombia y el establecimiento de una pedagogía nacional en dicho propósito era una prioridad y una necesidad sentida de todos los ciudadanos, establecido como derecho y deber en la carta política, creó mediante la Resolución número MD-1981 del 23 de agosto de 2006, la Comisión Accidental de Paz de la honorable Cámara de Representantes y designó como integrantes de la comisión a 8 honorables representantes.</p> <p>Mediante la Resolución número MD-002 de Julio 30 de 2010, se creó la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República, encargada de colaborar con el Ejecutivo, en lo concerniente al logro de la paz y la convivencia pacífica de los colombianos, además de los acompañamientos necesarios a los procesos de paz que se adelanten. Adicionalmente, la Resolución número MD-037 de Julio 30 de 2010 designó presidente de la comisión; la Resolución número MD-007 de Agosto</p>	<p>10 de 2010, designa secretario Ad – Hoc; las Resoluciones número MD-059 de Octubre 14 de 2010, número MD-022 de Agosto 22 de 2011 y número MD-044 de Septiembre 06 de 2012 adicionaron integrantes a la comisión.</p> <p>Posteriormente, como se dejó claro en la exposición de motivos, se expidieron diferentes resoluciones en las que periódicamente se tomó la decisión de mantener la comisión accidental de paz y designar nuevos miembros, de las cuales actualmente se encuentra vigente la Resolución MD 007 del 27 Julio de 2022, que crea la Comisión de paz y posconflicto del senado de la República y designa sus miembros, que actualmente alcanza un número de 44 Congresistas.</p> <p>En el mes de octubre del año 2018; bajo la copresidencia del Senador Roy Barreras y con el acompañamiento del Senador Iván Cepeda, Senador Richard Aguilar, Senador Temístocles Ortega, Senador Guillermo García Realpe, Senador Antonio Sanguino y Representante María Jose Pizarro; se presentó el proyecto de ley orgánica que modificaba y adicionaba a la Ley 5ª de 1992, la creación de la Comisión Legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República de Colombia, el cual no tuvo éxito en el trámite legislativo por no contar con la viabilidad fiscal para su creación por parte del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Ahora bien, considerando que para la consecución de una paz negociada al conflicto colombiano por parte del gobierno nacional, se hace necesario y conveniente fortalecer la Comisión de Paz, y que la política pública que garantiza el derecho a la paz de los Colombianos hace tránsito de una política del gobierno a una política de Estado, mediante diferentes normas que ha aprobado y otras que se encuentran en trámite por el Congreso de la República, el proyecto de ley objeto de ponencia pretende que el Congreso fortalezca las discusiones y el papel que tiene el Congreso de la República dentro de la colaboración armónica de las ramas del poder público, en el aseguramiento y promoción de escenarios que faciliten la convivencia pacífica de los colombianos.</p> <p>En este sentido, existen estándares internacionales que sirven de marco de derecho internacional frente a las obligaciones, funciones y atribuciones del estado Colombiano y de manera particular, del Congreso para participar en los procesos, acuerdos de paz, así como para velar por la implementación de lo acordado como solución pacífica y efectiva a los conflictos internos del Estado. La Carta de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos establecen como principios orientadores y ejes fundamentales para los Estados, la consolidación de sociedades que promuevan la coexistencia pacífica. Asimismo, el Objetivo de</p>

<p>Desarrollo Sostenible 16: establece la promoción de la salida pacífica a los conflictos, que incluye la reducción del flujo de armas, el combate al crimen organizado, y la reducción de la violencia provocada por las guerras a nivel mundial.</p> <p>Por su parte nuestra Constitución Política estableció en su artículo 22, que: <i>“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”</i>, lo que a permitido que desde el año 2000 el Estado haya avanzado en acciones concretas para preparar un escenario de Paz en el marco de salidas negociadas al conflicto, entre las que cabe destacar las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Marco Jurídico para la Paz establecidos por el Acto legislativo 01 del 31 de julio de 2012, entendido como el conjunto de instrumentos jurídicos para permitir la implementación de medidas y estrategias de justicia transicional. 2. El Proceso de negociación de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) que significó un hito histórico trascendental para la negociación del fin del conflicto armado interno con dicha guerrilla. Dicho proceso se desarrolló entre el 26 de agosto de 2012, cuando se consolidó la firma de la hoja de ruta de negociación de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, y el 24 de noviembre de 2016, cuando se alcanzó la firma del Acuerdo Final. 3. El Acto Legislativo 1 de 2016, que permitió establecer un procedimiento expedito para la expedición de normas que permitirían implementar los diversos contenidos incluidos en el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP. 4. El Acto Legislativo 02 de 2017, el cual contempla el marco constitucional para la implementación de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para materializar los derechos de las víctimas ajustando lo que se deriva de los acuerdos de paz firmados con las FARC – EP. 5. Las diversas actividades desarrolladas por las Comisiones Accidentales de Paz del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, durante su existencia, han consistido en la realización de sesiones, mesas regionales, audiencias de temáticas especiales, y foros, entre otras actividades, las cuales buscaron la interacción con la sociedad civil y con otras instituciones del Estado para debatir sobre la construcción de paz, la búsqueda del 	<p>objetivo ulterior para superar situaciones inherentes al conflicto colombiano y que perturban la paz y la reconciliación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. La obligación establecida en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, que establece que el Gobierno Nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz, priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones. <p>- El impacto del control político del Congreso en el Plan de Inversiones para la Paz. Respecto al Plan de Inversiones para la paz, se ha establecido que el Congreso de la República deberá hacer seguimiento y control a la ejecución de esos recursos. Así, al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, con el fin que el Congreso pueda hacer control y seguimiento a estas ejecuciones.</p> <p>Esto implica la necesidad de tener una estructura institucional que permita bajo el principio de especialidad, como del principio democrático y de mayor representatividad, que el Congreso de la República pueda dedicar parte de sus funciones de manera exclusiva y permanente, al seguimiento a esa implementación de política pública para la paz, que pasa necesariamente por la asignación de recursos que permitan inversión y funcionamiento del estado en cumplimiento de las obligaciones, y cumplimiento de acuerdos a las salidas negociadas al conflicto interno.</p> <p>• Robustez en la implementación normativa del acuerdo de paz. En Colombia el marco normativo sobre asuntos y acciones de paz, han tenido un gran esfuerzo por parte del Congreso que ha logrado la aprobación de importantes leyes como: la Ley 1732 de 2011, por la cual se establece la cátedra de la paz en todas las instituciones educativas del país; la Ley 434 de 1998, el cual con fundamento en la política de paz es una política de Estado, permanente y participativa; la Ley 418 de 1997 que establece los instrumentos para adelantar procesos de conversaciones con grupos</p>
<p>armados para terminar de manera negociada los conflictos, y que han desarrollado normativamente las reformas constitucionales originadas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>La Paz va más allá de la coyuntura, el escalamiento de los conflictos armados internos que enfrenta nuestra sociedad, y la transitoriedad que en el Congreso de la República han tenido las Comisiones Accidentales de Paz en ambas Cámaras. El establecimiento de Comisiones Accidentales es propio para el tratamiento de asuntos específicos y coyunturales, lo que impide que con un carácter de mayor permanencia, visión integral del desarrollo del país, dinámicas y participación territorial, y rigor institucional, se avance hacia la eliminación de diferentes violencias que de manera sistemática han afectado de manera grave la oportunidad para el desarrollo humano y el crecimiento económico de las nuestras regiones.</p> <p>Por ello es que el presente informe de ponencia pretende poner en consideración de la Comisión Primera el tránsito de la Comisión Accidental de Paz hacia la Comisión Legal de Paz y Posconflicto que contribuya en la implementación, promoción y mantenimiento de la consolidación de paz en Colombia atendiendo el clamor social, las obligaciones internacionales, constitucionales y legales que exigen del Estado la búsqueda y el mantenimiento de la paz.</p> <p>Como se advirtió desde la exposición de motivos del proyecto en mención, el cambio de naturaleza legal de la Comisión de Paz y posconflicto es necesaria por las siguientes razones: <i>i)</i> el tratamiento del tema de paz deben asumirlo las Cámaras del Congreso de la República, conjuntamente; <i>ii)</i> el papel de las Comisiones de Paz y posconflicto debe trascendental hacia la constitución de escenarios de facilitación y mediación en los procesos de negociación y en los conflictos internos en Colombia, así como hacia la realización de acciones humanitarias de preservación y mantenimiento de la paz, así como a la pedagogía de la paz y el análisis y estudio de temas inherentes a la paz; <i>iii)</i> en cada legislatura ha crecido el interés de los congresistas en los temas de paz y en la conformación de estas Comisiones, actualmente la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República está conformada por 44 senadores y la Cámara de Representantes por 62 representantes.</p>	<p style="text-align: center;">V. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Según lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 en concordancia con el artículo 182 de la Constitución, se hacen las siguientes consideraciones:</p> <p>- De manera orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un conflicto de interés por parte de los Senadores, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, cualquiera de los cambios y modificaciones que introduce la propuesta legislativa, afecta a la generalidad de los ciudadanos y algunas disposiciones la generalidad de los miembros de las corporaciones públicas.</p> <p>En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, sobre las reglas de cuando se entiende que no hay conflicto de interés, en el mismo sentido que lo sostenido por la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al conflicto de intereses.</p> <p style="text-align: center;">VI. PROPOSICIÓN</p> <p>Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Senadores que integran la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de orgánica número 193 de 2022 Senado, “Por la cual se modifica y adiciona la ley 5 de 1992, y se crea la comisión legal de paz y posconflicto del congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”, conforme al pliego de modificaciones y texto de articulado propuesto adjunto.</p> <p>De los Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <hr style="width: 100%;"/> <p>ROY BARRERAS Senador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <hr style="width: 100%;"/> <p>ARIEL AVILA Senador Ponente</p> </div> </div>

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 193 DE 2022 SENADO, "POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 5 DE 1992, SE CREA LA COMISIÓN LEGAL DE PAZ Y POSCONFLICTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto La presente ley tiene por objeto crear la Comisión legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República y definir por objeto sus funciones, atribuciones y funcionamiento.</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el período constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión legal de Paz y Posconflicto.</p> <p>La Comisión de Paz y Posconflicto del Congreso de la República tendrá carácter legal y estará integrada por los senadores y representantes de los diferentes partidos políticos que se postulen para conformarla, <u>así como de ocho (8) miembros de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP).</u>"</p> <p>Artículo 3°. Adiciónese un título a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, con un artículo nuevo el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 61M. Objeto de la Comisión Legal de Paz y Posconflicto. Esta comisión tiene por objeto constituir escenarios de facilitación y mediación en los procesos de diálogo y negociación <u>en los</u> conflictos internos en Colombia, con previa</p>	<p>autorización del gobierno nacional. La Comisión puede apoyar los mecanismos de implementación de los acuerdos de paz y la realización de acciones de carácter humanitario, para la preservación y mantenimiento de la paz. Además, del estudio y análisis de la realidad social del país, con el fin de proponer y promover acciones en el marco de la Cultura de Paz y la resolución pacífica de conflictos, que sirvan de apoyo a los órganos legislativo y ejecutivo."</p> <p>Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 61N. Composición. La Comisión Legal de Paz tendrá carácter <u>bicameral</u>, estará integrada por los senadores y representantes a la Cámara que se postulen para conformarla, quienes sesionarán de manera conjunta cada vez que sean convocados por la Mesa Directiva <u>respectiva</u>.</p> <p>Parágrafo 1. Los integrantes de la Comisión serán elegidos dentro de los quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, y en los posteriores periodos legislativos constitucionales, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de instalación o sesión inaugural del respectivo período constitucional.</p> <p>Parágrafo transitorio. Considerando que <u>las curules asignadas a las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP)</u>, creadas a partir del acuerdo final de paz, <u>son de elección popular para el período comprendido del 20 de julio de 2022 al 19 de julio de 2026, ocho (8) de los congresistas que ocupen dichas curules</u> integrarán de manera automática la Comisión Legal de paz y Postconflicto durante el tiempo <u>de duración de esas circunscripciones especiales</u>.</p> <p>La designación de los Representantes de las CITREP que harán parte de esta Comisión <u>Legal de Paz y Posconflicto</u>, se hará <u>mediante elección directa de los dieciséis (16) representantes a la Cámara que representan la CITREP, y su periodo será de un (1) año, por lo que cumplido este periodo se realizará una nueva elección, garantizando mayor participación de dichas circunscripciones en la Comisión Legal. La elección de dichos representantes y sus posteriores modificaciones deberá comunicarse por escrito y de manera inmediata a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, así como a la Comisión Legal de Paz y Posconflicto, para los fines pertinentes.</u>"</p> <p>Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo el cual quedará así:</p>
<p>"Artículo 61O. Funciones. La Comisión Legal de Paz tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Constituir escenarios de facilitación y mediación en los procesos de negociación y en los conflictos internos en Colombia, con autorización del gobierno nacional. 2. Realizar acciones de carácter humanitario, para la preservación y mantenimiento de la paz en el territorio nacional. 3. Contribuir con el análisis, estudio y seguimiento a los procesos de diálogo y negociación que adelante el gobierno nacional con el fin de superar el conflicto armado interno y que tengan por propósito aportar a la construcción de paz. 4. Contribuir con el análisis, estudio y seguimiento a la implementación de los acuerdos de paz firmados por el gobierno nacional con el fin de superar el conflicto armado interno y que aporten a la construcción de paz, así como la normatividad que regula el derecho a la paz y los resultados derivados de la aplicación de los instrumentos jurídicos de justicia transicional y demás normas consagradas en la Constitución Política y en la ley. 5. Hacer seguimiento y control político a los funcionarios y entidades responsables de la implementación de las políticas públicas relacionadas con la construcción de la paz en Colombia. Así como lo concerniente a la administración del Fondo Colombia en Paz PCP (Decreto 691 de 2017). 6. Facilitar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de paz, <u>así como en la implementación de los acuerdos de paz.</u> 7. Promover en el territorio nacional acciones que contribuyan a afianzar <u>la</u> pedagogía y una cultura de paz. 8. Colaborar de manera armónica con la ciudadanía y el gobierno nacional para asegurar la convivencia pacífica entre los colombianos. 9. Promover mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, en los que puedan presentar aportes relacionados con la solución pacífica de conflictos y la construcción de paz, procesos de negociación, conflicto y derechos humanos. 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Hacer seguimiento a la Ley 1732 de 2011, por la cual se establece la cátedra de la paz en todas las instituciones educativas del País y que tiene por objeto crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el dialogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. 11. Conmemorar el Día Nacional de la Paz. 12. Participar en los seminarios, congresos, encuentros, foros y demás eventos académicos, políticos y sociales que se realicen en las distintas regiones del país, en los que se aborden estudios, análisis y reflexiones sobre la Paz. 13. Promover en la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, que se incluyan programas, proyectos y presupuesto que contribuyan a la construcción de la paz. 14. Emitir opiniones y conceptos sobre los proyectos de acto legislativo y de ley relacionados con la construcción de Paz. 15. Producir un informe anual dirigido al presidente de la República, que dé cuenta del análisis sobre acciones para la solución de conflictos y la construcción de paz, así como recomendaciones para el fortalecimiento de la política pública para la construcción de paz. 16. Presentar informes anuales a las plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil, al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional 17. La Comisión Legal de paz hará seguimiento permanente a las denuncias y alertas que se presenten en el territorio. 18. Todas las demás funciones que determinen la ley y reglamento del Congreso. 19. Participar activamente en el fortalecimiento las redes, plataformas y espacios internacionales conformadas por parlamentarios, con el fin de proponer y promover acciones en el marco de la Cultura de paz y resolución pacífica de conflictos con la promoción de la paz como derecho fundamental y humano superior."

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo el cual quedará así:

“**Artículo 61P. Sesiones.** La Comisión Legal de Paz se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.”

Artículo 7°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo el cual quedará así:

“**Artículo 61Q. Atribuciones.** La Comisión Legal de Paz tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
3. Verificar el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por Colombia y las leyes relacionadas con la construcción y preservación de la paz y la solución negociada de conflictos.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la consecución de la paz en Colombia.
5. Velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos, presupuesto y acciones que permitan el goce efectivo de la Paz para todos los colombianos.
6. Elegir los representantes de la rama legislativa del poder público en el Consejo Nacional de Paz.
7. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano debe entregar en materia de gestión de políticas, planes y acciones relacionados con la Paz.
8. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales, no gubernamentales y/o personalidades en favor de la paz.

9. Realizar programas, planes y/o proyectos para la prevención, mediación de todas las formas de conflictividad y violencia que afecten la paz: violencia intrafamiliar, violencia urbana, violencia derivada del narcotráfico.”

Artículo 8°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo el cual quedará así:

Artículo 61R. Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Comisión Legal de Paz y Posconflicto estará conformada por un cuerpo colegiado, con representación de los partidos políticos que integran la Comisión.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.14 así:

2.6.14. Comisión Legal de Paz

N °de cargos	Nombre del Cargo	Grado
1	Secretario (a) de la Comisión	12
1	Secretaria Ejecutiva	04
1	Mecanógrafa	03
1	Asesor	02

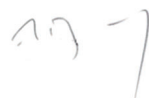
Artículo 10. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal de la Comisión Legal de Paz y Posconflicto.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Legal de Paz, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

Artículo 11. De los judicantes y practicantes. La Comisión de paz podrá tener en su planta pasantes y judicantes acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto a establecido Congreso de la República con las distintas instituciones de Educación Superior.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial aquellas mediante las cuales se hayan creado las Comisiones Accidentales de Paz de Cámara y Senado, cuyos asuntos serán de competencia de esta Comisión.

De los senadores



ROY BARRERAS
Senador Ponente



ARIEL ÁVILA
Senador Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 03 DE 2022 SENADO

por [la] cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor PRAXERE JOSE OSPINO REY Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 003/22 (S) <i>“por [la] cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 874 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>Se trata de una regulación exhaustiva de la materia, organizada en 13 títulos y 182 artículos, sus ejes orientadores son: i) Actualizar y modernizar el marco normativo del sector deporte; ii) Desarrollo equilibrado y sostenible del deporte con inclusión social; y, iii) Desarrollar habilidades sociales para estimular la convivencia, las competencias y las prácticas deportivas. Adicionalmente, justifica su formulación reconociendo los beneficios sobre la salud física y mental asociados a las disciplinas deportivas, el ejercicio y los hábitos saludables. Dentro de sus componentes se encuentra lo que a continuación se describe:</p> <p>1.1. En el Título I se establecen los objetivos, principios fundamentales (universalidad, igualdad, dignidad humana, ética deportiva, democratización, participación</p>	<p>ciudadana, integración funcional, progresividad), y lo que denomina como otras consideraciones que incluye unas definiciones (arts. 1° a 4°).</p> <p>1.2. El Título II alude al Sistema Nacional del Deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, sus objetivos, institucionalidad a nivel nacional y territorial, funciones, organismos deportivos del nivel nacional y territorial, clubes deportivos y organización de los mismos, control y disciplina (arts. 5° a 89).</p> <p>1.3. En el Título III se contempla lo relativo al fomento, desarrollo, recreación, actividad física y deporte social comunitario (arts. 90 a 101).</p> <p>1.4. El Título IV se concentra en las labores de Inspección, Vigilancia y Control de la actividad deportiva organizada (arts. 102 a 107).</p> <p>1.5. En el Título V, se propone regular lo concerniente a la articulación del Sistema Nacional del Deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre con la educación física (arts. 108 a 114).</p> <p>1.6. El Título VI estipula los beneficios para los atletas (arts. 115 a 122). A su turno, el Título VII se refiere a las ciencias del deporte y el juzgamiento deportivo (arts. 123 a 129).</p> <p>1.7. El Título VIII enuncia los juegos y eventos deportivos (arts. 129 [sic] a 147). El Título IX, se detiene en la financiación del Sistema Nacional del Deporte, la recreación y la actividad física (arts. 148 a 154). Acto seguido, el Título X prevé la infraestructura deportiva y recreativa pública (arts. 155 a 171).</p> <p>1.8. El Título XI dispone la seguridad, comodidad y convivencia en el deporte (arts. 172 a 176). Posteriormente, el Título XII determina la equidad de género (arts. 177 a 178). Por último, el Título XIII fija las disposiciones finales (arts. 179 a 182).</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Elementos de contextos</p> <p>La práctica del deporte ha acompañado la historia de la humanidad y ha adquirido una importancia fundamental en diferentes contextos sociales. El ejemplo más emblemático y que se ha extendido ha sido el de la antigua Grecia que dio origen tanto a su práctica</p>
<p>recreativa¹ como al ámbito competitivo en las justas olímpicas que se desarrollaban entre las polis griegas. En nuestro medio tiene un valor relevante y sus implicaciones son no solo numerosas sino variadas.</p> <p>Desde el punto de vista de la salud, se ha considerado, con toda razón que la actividad física, en un escenario que propicia el sedentarismo, constituye una estrategia de promoción de la salud². La Organización Mundial de la Salud (OMS), por su parte, ha previsto una serie de recomendaciones sobre la actividad física para la salud³. Al respecto, se ha señalado:</p> <p>[...] La inactividad física está cada vez más extendida en muchos países, y ello repercute considerablemente en la salud general de la población mundial, en la prevalencia de ENT (por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, diabetes o cáncer) y en sus factores de riesgo, como la hipertensión, el exceso de glucosa en la sangre o el sobrepeso. Se estima que la inactividad física es la causa principal de aproximadamente 21–25% de los cánceres de mama y de colon, 27% de la diabetes, y aproximadamente un 30% de las cardiopatías isquémicas (1). Además, las ENT representan actualmente casi la mitad de la carga mundial total de morbilidad. Se ha estimado que, de cada 10 defunciones, seis son atribuibles a enfermedades no transmisibles (2) [...].⁴</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, en el mencionado documento se formula un plan de acción que debería incorporar los siguientes elementos e intervenciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • desarrollen y pongan en práctica directrices nacionales sobre actividad física para la salud; • introduzcan políticas de transporte que promuevan métodos activos y seguros de transporte escolar y laboral (por ejemplo, a pie o en bicicleta); • obliguen a adaptar las estructuras urbanas para facilitar la actividad física en los desplazamientos en condiciones de seguridad, y para crear espacios destinados a las actividades recreativas⁵. <p>Este enfoque es vital para el análisis de la iniciativa como parte de la política que debe estar orientada a desarrollar el deporte en la cotidianeidad y generar espacios deportivos de fácil acceso y de calidad. El ciudadano como deportista es un logro que debe ser propiciado y reforzado permanentemente y dejar de ver el término como un reducto de ciertas personas que han abordado la práctica competitiva.</p>	<p>Así, la actividad física es un factor protector para la salud, el bienestar y la calidad de vida de las personas. El ejercicio físico (una subcategoría de actividad física) ha sido llamado el “medicamento milagroso” (Pimont, 2010), con beneficios sobre el riesgo de enfermedad cardiovascular (ECV), diabetes mellitus tipo 2, algunas formas de cáncer (OMS, 2020), aumento en la esperanza de vida, además de la reducción de la mortalidad, entre otras.</p> <p>Al contrario, la inactividad física es el cuarto factor de riesgo de mortalidad más importante (OMS, 2016), atribuyéndosele el 5.5% del total de defunciones a nivel mundial, es decir, responsable de 32 millones de muertes producidas anualmente (Lee, 2012; OMS 2016; Lobelo, 2018), con impactos evidentes sobre la salud pública traducido en costos directos en salud, pérdida de productividad (Carlson, 2015) y aumento de la carga de mortalidad secundaria a enfermedades no transmisibles.</p> <p>La evidencia científica demuestra los beneficios de la práctica regular de actividad física; sin embargo, su promoción requiere intervenciones multinivel por ser un comportamiento complejo influenciado por factores demográficos, biológicos, cognitivos, emocionales, socioculturales y ambientales (Bauman, 2002) y, en consecuencia, las personas enfrentan numerosas barreras tanto en la adopción como en el mantenimiento, como lo demuestran los altos niveles de inactividad física y comportamientos sedentarios reportados en la última encuesta de salud nutricional (ENSIN, 2015).</p> <p>De esta manera, solo el 25,6% de los preescolares entre 3 y 4 años cumplen con la recomendación de actividad física a través del juego activo, para el grupo de escolares (5–12 años) solo el 31,1%, los adolescentes (13–17 años) solo en un 13,4% siendo la población con la cifra más baja y los adultos entre 18 a 64 años tienen una prevalencia del cumplimiento del 51,1% cuando se realiza actividad física asociada al tiempo libre y uso de movilidad activa. Además, la misma ENSIN (2015) reporta tiempos excesivos frente a pantallas del 61,9%, 67,6% y 76,6% para preescolares, escolares y adolescentes, respectivamente.</p> <p>En Colombia existen varios estudios que demuestran la costo-efectividad de las intervenciones en actividad física, el más reciente resultado del convenio de cooperación técnica entre este Ministerio y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el año 2021, donde a través de la implementación en 21 municipios de Colombia de la herramienta de evaluación económica de la salud –HEAT– de la OMS, se concluyó que el uso de la bicicleta como mecanismo para incrementar los minutos de actividad física a través de la movilidad activa puede reducir entre 2 a 265 muertes prematuras prevenibles al año, representado en ahorro en salud entre 2.6 a 337 millones de dólares.</p>

¹ Las Sátiras de Juvenal aluden al concepto “mens sana in corpore”.

² José Armando Vivero et al., “Actividad física: estrategia de promoción de la salud”, *Hoja de Promoción de la Salud*, Volumen 16, No. 1, enero – junio 2011, págs. 202 – 218.

³ OMS, *Recomendaciones mundiales sobre la actividad física para la salud*, Suiza, 2010.

⁴ *Ibid.*, pág. 10.

⁵ *Ibid.*

Adicionalmente, otro estudio liderado en el año 2021 por la gobernación del Cauca demuestra el impacto que tienen los programas comunitarios de actividad física sobre los costos en salud, en donde se visibiliza que por cada \$1.7 pesos que se invierte en el programa hay un ahorro en salud de \$698.914.347 millones de pesos al año.

De lo anterior es importante destacar que las intervenciones en actividad física son costo-efectivas, tienen impactos importantes en la salud pública y útiles a los fines de protección y garantía del derecho a la salud de la población, razón por la cual resulta imperativo insistir que cualquier ajuste a la legislación existente debe reconocer la necesidad de abordar la promoción de la actividad física de manera transectorial, dejando explícito el alcance y compromisos de cada uno de los sectores más allá de los actores que hacen parte del sistema nacional del deporte, de manera que se pueda alcanzar la mejoría de las prevalencias en actividad física y comportamientos sedentarios del país.

Cabe anotar que la iniciativa que ahora nos ocupa comparte similares objetivos que proyectos presentados con antelación⁶, especialmente el PL 400/21 (S), que buscaba actualizar la legislación en materia de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y adecuarla a nuevos postulados internacionales, respondiendo así a los nuevos desafíos del sector, los cuales obedecen a desarrollos normativos, leyes y decretos promulgados en Colombia en los últimos 25 años, como también a las decisiones de la Corte Constitucional en relación con la Ley 181 de 1995, "por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte" y las concordancias con el artículo 52 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2000. Se resaltan aspectos como su carácter fundamental⁷, la democracia, la protección del Estado y el interés público⁸, y las dimensiones del deporte ligadas a la salud y la educación⁹.

La mayoría de su contenido es del resorte de competencias del Ministerio del Deporte;

⁶ Cfr., PL 168/17 (C) "por [la] cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre", con pronunciamiento institucional N° 201911400637881.
⁷ Se puede consultar, CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-560 de 2015, M.P. Gloria Ortiz Delgado. Igualmente, las sent. T-435 de 2015, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabre; T-660 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-297 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; T-287 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-802 de 2000, M.P. José Hernández Galindo.
⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-758 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado:

[...] por lo que concierne a la caracterización del derecho, encuentra la Sala que los atributos estipulados por el legislador no agotan los que se puedan predicar de la salud como derecho fundamental. Así por ejemplo, en la observación 14 del comité de derechos económicos, sociales y culturales, se ha connotado al derecho a la salud como derecho inclusivo, con lo cual se abarca la atención a diversos factores determinantes de la salud. Para la Corte, se impone en este punto una interpretación amplia, con lo cual, la caracterización aludida, podrá expandirse e incorporar otras cualidades que tiendan a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud. No advirtiéndose, pues, razones que conduzcan a la Corporación a censurar el enunciado legal en estudio y, conforme con los presupuestos anotados, se declarará la constitucionalidad de rigor [...].

[...] Así pues, procederá la Corte a pronunciarse a favor de la exequibilidad del artículo 2° del Proyecto, atendiendo los presupuestos interpretativos que se orientan a una lectura amplia del derecho [...].¹¹

No obstante, atendiendo los objetivos específicos plasmados en el artículo 2°, es importante tener en cuenta la existencia de la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Fomento, Desarrollo y Medición de Impacto de la Actividad Física (CONIAF), creada por el Decreto 2771 de 2008. Esta Comisión intersectorial cuenta con la participación de manera permanente de 4 sectores del Gobierno Nacional, a saber, el Ministerio del Deporte quien lleva la secretaría técnica, el Ministerio de Salud y Protección Social quien la preside, y los Ministerios de Educación y de Cultura. A través de las funciones de dicha Comisión se pretende orientar, coordinar, diseñar, promover y evaluar intervenciones para la promoción de la actividad física (Decreto 2771 de 2008, art. 3°).

En virtud de los objetivos que pretende la iniciativa legislativa, se tiene que reconocer las competencias y actores de la CONIAF conduce al fortalecimiento de la instancia de coordinación intersectorial para el diseño, monitoreo y evaluación de intervenciones que la promoción de la actividad física. Así mismo, se asume la institucionalidad que el Gobierno Nacional ha creado para la gestión de ese tema, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998. Este aspecto repercute en la institucionalidad que desarrolla el proyecto en el Título II.

2.2.2. En lo que tiene que ver con los principios, a los cuales se refiere el artículo 3°, es relevante no desconocer el principio de equidad, que permite el desarrollo de acciones afirmativas e incorpora sujetos con una protección especial, como extensión del principio-valor-derecho a la igualdad acorde con en el artículo 13 superior. Es factible, entonces,

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Mendoza Martelo.

sin embargo, al existir algunas propuestas vinculadas con la promoción de la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, se hará, a continuación, una revisión de los artículos 1° (objetivo general de la ley), artículo 2° (objetivos específicos), artículo 3° (principios), artículo 4° (definiciones), artículo 5° (definición), artículo 8° (integrantes), artículo 90 (definición y alcance), artículo 108 (programas de educación física), artículo 109 (actividades extracurriculares), artículo 110 (programas de educación física), artículo 111 (infraestructura deportiva y recreativa en establecimiento educativos), artículo 115 (de la salud de los atletas), artículo 123 (ciencias del deporte) y artículo 153 (alianzas Público-Privadas), en el marco de las atribuciones de esta Cartera.

2.2. Comentarios específicos

Acorde con lo que se viene tratando, sin perjuicio de las observaciones que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, como ya se anotó, se formulan los siguientes comentarios:

2.2.1. El objetivo general de la norma proyectada se considera pertinente y conveniente¹⁰. Los propósitos resultan coherentes con Ley Estatutaria 1751 del 2015 "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", en donde se visibiliza que la garantía al derecho a la salud trasciende a la prestación de servicios de salud y reconoce la importancia de los determinantes sociales de salud. En el artículo 9° de la citada ley se indica:

Artículo 9°. Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida [...].

Y, en el artículo 20 de dicha norma, se prevé:

Artículo 20. De la política pública en salud. El Gobierno Nacional deberá implementar una política social de Estado que permita la articulación intersectorial con el propósito de garantizar los componentes esenciales del derecho, afectando de manera positiva los determinantes sociales de la salud [...].

¹⁰ Se estipulan estrategias, herramientas y estructuras para mejorar y garantizar la promoción, la participación, la coordinación, el fomento, la divulgación, la planificación, la ejecución, el asesoramiento, el fortalecimiento de la práctica del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre a través del Sistema Nacional del Deporte.

incluir el enfoque diferencial y la interculturalidad. En la práctica deportiva, competitiva y recreacional, resulta de la mayor trascendencia incorporar tanto las condiciones que permitan la inclusión de todas las personas como las diferencias culturales existentes y reconocidas en el país, como proyección de lo contemplado en el artículo 7° de la Constitución Política.

2.2.3. En lo que concierne a las definiciones (art. 4°), la vinculada con el deporte según la OMS es la siguiente:

Deporte: Este término abarca una diversidad de actividades realizadas con arreglo a unas reglas, practicadas por placer o con ánimo competitivo. Las actividades deportivas suelen consistir en actividades físicas realizadas por equipos o personas, con sujeción a un marco institucional [por ejemplo, un organismo deportivo].

Al contrastar la noción con la prevista en el proyecto, vale decir, "[a]ctividad motriz e intelectual humana de naturaleza lúdica y competitiva, provista de reglas institucionalizadas que determinan su forma de ejecución", la de la OMS resulta más completa y abarcadora.

Así mismo, en cuanto al concepto de actividad física, se sugiere tener presente lo referido por la OMS: "Todo movimiento corporal producido por el aparato locomotor con gasto de energía". En el proyecto se alude que es "cualquier movimiento corporal voluntario repetitivo, que involucra a los grandes grupos musculares y que aumenta el gasto energético por encima del nivel basal, considerando la frecuencia, la intensidad, la duración y el tipo, desarrollándose en cuatro dominios: tiempo libre, transporte, ocupación y hogar". Aunque las diferencias son sutiles, difieren en el énfasis y características que deben ser estimados atendiendo al enfoque del proyecto y su propósito; por ejemplo, se alude a la voluntariedad como uno de los elementos, al paso que en la definición de la OMS ese aspecto no se contempla.

Adicionalmente, dentro de las acepciones se sugiere incluir el término "comportamiento sedentario", dada su relevancia en salud pública, las altas prevalencias en el país y la importancia como estilo de vida saludable. Se sugiere, por ende, la siguiente redacción:

Comportamiento sedentario: Comportamiento en vigilia caracterizado por un bajo nivel de gasto energético, menor o igual a 1.5 METs y bajo nivel de movimiento, ya sea en actividades sentado, recinado o acostado, viendo televisión o tiempo frente a una pantalla (Sedentary Behaviour Research Network, 2017-2020). Estar de pie es otra actividad con bajo gasto energético, pero es distinta al comportamiento sedentario en relación con los efectos sobre la salud. (Department of Health and Human Services, USA, 2016)

<p>Así mismo, es conducente anotar el reconocimiento que realiza la iniciativa de la actividad deportiva desde el punto de vista lúdico y no sólo competitivo.</p> <p>2.2.4. La propuesta tiene un objetivo general de la ley (art. 1°), como tal, y otro del sistema (art. 6°). Si bien pueden ser directrices diferentes, el segundo se limita a la garantía de participación de las personas, pero no tiene en cuenta que la meta de todo sistema es lograr la articulación de entidades, recursos y actividades con una finalidad que debe ser el propósito de la ley que, además de la participación, menciona <i>"el fortalecimiento de la práctica del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre"</i>.</p> <p>2.2.5. En lo que atañe a los integrantes (art. 8°), se echa de menos la presencia de Ministerios que tienen una estrecha relación con la actividad física. En efecto, el proyecto no incorpora a los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación Nacional y de Cultura. En este sentido, la integración prevista en la iniciativa desarrollaría más un concepto de sistema asociado a la competición, pero dejaría de lado el lúdico o recreativo o el que se practica con fines de salud. Este comentario se extiende a los artículos 9° a 13, especialmente frente al nivel nacional.</p> <p>De este modo, se sugiere incluir un párrafo en el artículo 5° que reconozca los otros sectores que no hacen parte de los entes deportivos ni de las asociaciones que permitan el acceso de la comunidad a la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.</p> <p>2.2.6. En cuanto al Título III (arts. 90 a 101), relativo al fomento y desarrollo, la recreación, la actividad física, y el deporte social comunitario, sobre definición y alcance, se estima relevante tener en cuenta lo proyectado en propuestas legislativas anteriores que se denominó: <i>"promoción de la actividad física y disminución de los comportamientos sedentarios"</i>¹² por su impacto en la salud pública del país. Allí se planteaban intervenciones costo-efectivas multinivel, intersectoriales y de carácter diferencial para la promoción de la actividad física.</p> <p>Adicionalmente, se sugiere integrar en esta iniciativa lo que trabajen otros sectores gubernamentales del orden nacional y subnacional para la promoción de actividad física, como son las entidades que hacen parte de la CONIAF (Ministerio de Salud y Protección</p> <p><small>¹² Ministerio del Deporte. Informe de ponencia para segundo debate del PL 400/21 (S). Gaceta N° 691 de 2011. http://leves.senado.gov.co/proyectos/firmas/docs/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_691.pdf</small></p>	<p>Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura). Se recomienda revisar las funciones y alcances de esa Comisión, como instancia de coordinación intersectorial para la promoción de actividad física para armonizarlo con lo pretendido en el Título III.</p> <p>A su vez, es apropiado el desarrollo de un sistema de información que permita monitorear y evaluar las acciones de carácter intersectorial para la promoción de actividad física, por lo que se sugiere que debería ser una acción a tener en cuenta dentro de las actividades a liderar por el Ministerio del Deporte al cabo de la emisión de la propuesta legislativa como lo refiere el párrafo primero.</p> <p>2.2.7. En el artículo 94 se afirma que la mayor responsabilidad <i>"en el campo de recreación le corresponde al Estado y a las Cajas de Compensación Familiar, para ello contará con el apoyo del Ministerio del Deporte"</i> sin tener en cuenta que esa Cartera hace parte del Estado. Es más, de acuerdo con el artículo 9° del proyecto, al mismo le corresponde elaborar la política pública del <i>"deporte, la recreación, la actividad física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre"</i>, es decir, es una entidad de rectoría y lineamiento y no simplemente de apoyo y así se desprende también del artículo 95.</p> <p>2.2.8. En torno al deporte formativo (arts. 96 a 101), se echa de menos la presencia del Ministerio de Educación Nacional. En lo atinente a juegos escolares y campeonatos en categorías infantiles (art. 100), se está de acuerdo con lo pretendido ya que la evidencia da cuenta que el ejercicio físico, incluyendo el deporte escolar, constituye uno de los pilares básicos en la formación física y psicológica de la persona, siendo un componente prioritario del desarrollo. Sin embargo, se considera que la introducción del niño o niña en el deporte de alta competición a edades tempranas, requiere contar con alertas para identificar posibles amenazas que se han documentado con relación al bienestar del niño.</p> <p>A partir de esto, resulta relevante que se adicione lo definido tanto por el Comité Olímpico Internacional (COI) como por el código Médico del Movimiento Olímpico (2009), en el que declaran que en la formación del niño de élite debe tenerse presente que <i>"todo el proceso deportivo para el niño atleta debe ser placentero y satisfactorio"</i> y el Código Médico del Movimiento Olímpico (2009) subraya a todas las partes que <i>"hay que cuidar que el deporte se practique sin peligro para la salud de los deportistas y con respeto, con juego limpio y ética deportiva y tomando las medidas necesarias para proteger la salud de los participantes, minimizando los riesgos de lesiones físicas y daño psicológico"</i>.</p> <p>Debido a esto es importante incluir además en el artículo 100, que el juego escolar y los campeonatos en categorías infantiles deben contar con la implementación de un modelo</p>
<p>de protección para los atletas infantiles diseñado para ayudar a las organizaciones deportivas en la creación de un entorno deportivo seguro para garantizar que el niño o niña atleta pueda prosperar y alcanzar su potencial deportivo a través de una experiencia agradable¹³.</p> <p>De similar manera se estima que este modelo debe garantizar la vigilancia sobre las diversas formas de violencia que amenazan a los atletas infantiles como son la depresión, el abuso físico, el abuso emocional, los trastornos de la alimentación, los programas de formación poco saludables, el dopaje, entre otros, adoptando un enfoque participativo que invite a las voces de los que están dentro y alrededor del deporte por ejemplo, padres, entrenadores, líderes de la comunidad a facilitar la implementación exitosa del modelo de protección del deportista¹⁴.</p> <p>2.2.9. En lo concerniente a las escuelas deportivas (art. 101), se define acertadamente el escenario como un proyecto educativo que respeta los procesos pedagógicos y técnicos, pero en el que debería nuevamente resaltarse la importancia de salvaguardar y monitorear la salud integral de los deportistas. Basado en esto, las organizaciones deportivas deberían moverse más allá de las estrategias básicas dirigidas a identificar y mitigar los riesgos, a una filosofía basada en entender y conocer al niño y niña y al joven en todo su contexto, lo cual permitiría buscar los procesos de articulación con otros sectores y servicios sociosanitarios para tal fin.</p> <p>2.2.10. En punto al régimen sancionatorio (art. 106), se observa que la norma es genérica y puede tener problemas de tipicidad, proporcionalidad y de fijación de las sanciones imponibles, a pesar de que se puede realizar una remisión a los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, sin estos aspectos no sería evidente aplicar a una sanción por una determinada entidad o persona sujeto de vigilancia.</p> <p>Es más, facultar al Gobierno Nacional para regular esto va en contra del principio de legalidad de la sanción, tal y como se sigue de lo siguiente:</p> <p><small>[...] De acuerdo a lo señalado la Sala concluye que el <i>ius puniendi</i> que ejerce el Estado a través del derecho administrativo sancionador, exige que las conductas reprochables, las sanciones, el procedimiento como las autoridades competentes para aplicarlas, deben establecerse únicamente por el legislador acorde con los principios de legalidad y de reserva de ley. Sobre este último principio</small></p> <p><small>¹³ M. Mountjoy, D. J. A. Rhind, A. Tiivas, M. Leglise. Safeguarding the child athlete in sport: a review, a framework and recommendations for the IOC youth athlete development model. Br J Sports Med 2015; 49:883–886. doi:10.1136/bjsports-2015-094619.</small></p> <p><small>¹⁴ <i>Ibid.</i></small></p>	<p>se ha admitido que en el derecho administrativo sancionatorio este pueda ser matizado, exigiéndose una rigurosidad menor que a la del derecho penal. Por su parte, el principio de tipicidad en esta materia, permite establecer un marco de referencia de las conductas y de sus sanciones, donde la autoridad administrativa queda facultada para reglamentar lo previsto por el legislador, pero proscribiendo de la ley enunciaciones al tal punto abiertas y genéricas que no puedan ser determinadas de forma razonable, evitando trasladar al Gobierno o a las autoridades administrativas la definición de los comportamientos y de las sanciones aplicables. Adicionalmente, los actos administrativos pueden desarrollar el contenido de la ley con lo cual se busca convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva [...]".</p> <p>2.2.11. Sobre lo dispuesto en el Título V, de la articulación del sistema nacional del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre con la educación física, específicamente el artículo 108, programas de educación física, se está de acuerdo, porque la evidencia muestra que los cumplimientos de recomendaciones en actividad física para niños y jóvenes mejoran a través de acciones desarrolladas al interior de las instituciones educativas. La Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN) reconoce estos resultados.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional brinda los lineamientos en lo concerniente al área de educación física, recreación y deporte asociado con el currículo, y en coordinación con el Ministerio del Deporte orientan actividades para el fomento de la actividad física y aprovechamiento del tiempo libre para la población escolar fomentando el desarrollo integral y en función del logro de los fines de la educación y objetivos de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994. Lo propio debe decirse en torno a las actividades extracurriculares (art. 109), en coherencia con lo planteado por el Plan Global de Actividad Física de la OMS, en donde se reconocen los beneficios indirectos, económicos, sociales y ambientales que trae la promoción de la actividad física, y en relación con los programas de educación física (art. 110) y la infraestructura educativa y recreativa en establecimientos educativos (art. 111), respecto de lo que se sugiere incluir que los escenarios deportivos, recreativos y para la actividad física cumplan con las normas de accesibilidad y diseño universal, así como instalaciones sanitarias adecuadas, para personas con discapacidad, niños, niñas, jóvenes y personas mayores y la función de la CONIAF: <i>"Apoyar a los municipios en sus propuestas para la generación de escenarios en el espacio urbano como parques, zonas verdes y transporte alternativo, que promuevan e incentiven la actividad física, en coordinación y con base en los parámetros técnicos y normatividad vigente de los Ministerios de Transporte y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial"</i>.</p> <p><small>¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-219 de 2017, M.P. Iván Humberto Escurcuería Mayolo.</small></p>

Se sugiere, igualmente, no desconocer que dentro de las funciones de la CONIAF están, entre otras: i) Orientar el marco normativo sobre el cual se fundamenta el desarrollo de programas y proyectos de actividad física en cada uno de los sectores, ii) Sugerir mecanismos preventivos de estilos de vida saludables para su adopción por las entidades educativas a nivel general (básica primaria y secundaria, media y educación superior) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

2.2.12. Sobre la salud de los atletas (art. 115), ya existe un marco normativo para el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en todas las fases y etapas del desarrollo del deporte de la persona, dentro de los conceptos de universalidad y continuidad, contenidos en el artículo 6° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

2.2.13. El artículo 123 contempla las ciencias del deporte. Se esta de acuerdo con lo definido en este precepto, agregando que la provisión de cobertura suficiente e idónea debería existir durante el entrenamiento y la competencia, a través de entrenadores suficientemente capacitados para manejar temas médicos, de educación para la salud y el balance entre rendimiento físico sin provocar daños o enfermedades.

2.2.14. Finalmente, en lo atinente al artículo 153, se recomienda incluir alianzas con otros sectores y armonización de políticas por lo expresado como intervención desde este Ministerio que propende por el fortalecimiento de la gestión territorial y la armonización de políticas públicas para la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable como la práctica de actividad física.

3. CONCLUSIÓN

Para esta Cartera es prioritario lograr intervenciones costo-efectivas en la promoción de la actividad física para avanzar con los compromisos establecidos como país, adicional a los adquiridos al adoptar el Plan Global de Actividad Física 2018-2030 de la OMS, el cual busca reducir la inactividad física en un 10% al año 2025 y en un 15% para el año 2030. Es así como se despliegan líneas de acción para la promoción de la actividad física concentrándose en:

- i. Coordinación transectorial, a través de la Comisión Nacional Intersectorial para la coordinación y orientación superior del fomento, desarrollo y medición de impacto de la actividad física (CONIAF) y la gestión de otras alianzas intersectoriales para implementar intervenciones poblacionales y colectivas por ejemplo en movilidad activa, incidencia en la transformación de los entornos (comunitario, educativo,

laboral, hogar e institucional) para favorecer la práctica de actividad física, construcción técnica y evidencia nacional para el desarrollo de intervenciones costo-efectivas;

- ii. Gestión territorial a través del Modelo de Ciudades, Entornos y Ruralidades Saludables y Sostenibles (CERSG) para el abordaje de las intervenciones a nivel subnacional para la promoción de la actividad física;
- iii. Fortalecimiento de las capacidades en el talento humano en salud para realizar consejería en actividad física y ejercicio en el marco de las Rutas Integrales de Atención en Salud.

Del mismo modo, se gestiona la formulación de la política pública para la promoción de otros factores protectores de la salud como son la alimentación saludable, la cesación del consumo del tabaco, el consumo moderado de alcohol, la salud visual y bucal, transformando positivamente el estilo de vida, el bienestar y la calidad de vida para obtener resultados salud. La operación de dichas políticas se realiza a través de la incorporación por parte de las entidades territoriales, de acciones dentro de los instrumentos de política pública sectorial como son los Planes Territoriales de Salud (PTS), los Planes de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial y el reconocimiento de las instancias de concertación intersectorial territorial como son el Consejo Municipal de Política Social (COMPOS), los Consejos Territoriales de Salud Ambiental (COTSA) con el fin de configurar planes de trabajo intersectoriales que se materialicen en eficiencia técnica, financiera y humana, entre otros.

Por lo anterior, se considera conveniente que la propuesta continúe su curso con ajustes como los siguientes:

- i. Reconocer en la institucionalidad que se propone, la Intersectorialidad y específicamente las funciones de la instancia de coordinación intersectorial **CONIAF**, para mejorar y fortalecer las funciones que se le han definido a esta, mediante el Decreto 2771 de 2008, que redunden en logros visibles en las prevalencias de cumplimiento de recomendaciones de actividad física en el país. Es importante vincular en las decisiones de política sobre la materia a los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación y de Cultura.
- ii. Incorporar principios y enfoques en la práctica deportiva y de recreación como son la interculturalidad, el enfoque diferencial y la participación.

- iii. Precisar las definiciones de deporte, actividad física e incluir la noción de comportamiento sedentario.
- iv. Establecer un sistema de monitoreo de la información vinculada con actividad física que pueda ser alimentada y usada por los diferentes sectores a fin de integrar otros sectores que en desarrollo de sus competencias promueven la actividad física, para lograr impactos sobre la salud, la reducción de carga por enfermedad evitable, bienestar y calidad de vida.
- v. Subsanan lo relativo al régimen sancionatorio pues tal y como está diseñado plantea visos de inconstitucionalidad.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía
 Nombre de reconocimiento (DN):
 cn=DIANA CAROLINA CORCHO MEJIA,
 ou=MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,
 c=COLOMBIA

DIANA CAROLINA CORCHO MEJIA
 Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:
 Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios,
 Dirección Jurídica.




Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los Veintiocho (28) días del mes de noviembre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
REFRENDADO POR: DIANA CAROLINA CORCHO MEJIA.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY No. 003/2022.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR EL CUAL SE REFORMA LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEPORTE, RECREACIÓN, ACTIVIDAD FÍSICA Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: 15
RECIBIDO EL DÍA: 25 DE NOVIEMBRE DE 2022
HORA: 9:26 A.M

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 Secretario General Comisión Séptima
 H. Senado de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 1521 - lunes 28 de noviembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley orgánica número 193 de 2022 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, y se crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 03 de 2022 Senado, por [la] cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y se dictan otras disposiciones. 6